IL CORRIERE
GIURIDICO
7
MENSILE DI ATTUALITÀ,
INFORMATICA,
CRITICA, OPINIONE
IPSOA
IPSOA SCUOLA D'IMPRESA
ANNO III LUGLIO 1986 N. 7
DIREZIONE E REDAZIONE: L.GO AUGUSTO, 8
20122 MILANO - TEL. 824761
UNA RIFORMA
CENTO TASSE
MILLE TESTI UNICI
SPEDIZIONE IN ABB. POST. GRUPPO III/70

IMMIGRAZIONE

Porte aperte ma più strette per gli stranieri in Italia

DISEGNO DI LEGGE N. 3641 - CAMERA DEI DEPUTATI

ART. 1 - 1. Possono entrare nel territorio dello Stato gli stranieri che si presentano ai controlli di frontiera forniti di passaporto valido o documento equipollente e muniti di visto consolare, ove prescritto.

2. Possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri muniti di permesso di soggiorno, secondo le disposizioni della presente legge.

3. Gli stranieri entrati nel territorio dello Stato a scopo di turismo devono presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza del luogo ove si trovano, per fare la dichiarazione di soggiorno ai fini del rilascio del relativo permesso, solo nel caso che intendano trattenersi in Italia per oltre trenta giorni. L'obbligo deve essere adempiuto entro il trentesimo giorno.

4. Gli stranieri entrati nel territorio dello Stato per motivi diversi dal turismo devono adempiere all'obbligo di cui al comma 3 entro il termine di otto giorni dal loro ingresso.

5. Il Ministro dell'interno, con proprio motivato provvedimento, può autorizzare, in via eccezionale, il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato anche in deroga alle disposizioni della presente legge.

ART. 2 - 1. L'autorità di pubblica sicurezza rilascia allo straniero il permesso di soggiorno, qualora nulla osti alla sua permanenza nello Stato, in conformità delle vigenti disposizioni di legge e salve le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato.

2. Copia del documento viene trasmessa immediatamente al questore, ove l'autorità rilasciante sia diversa dal medesimo.

3. Gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno devono dichiarare alla competente autorità di pubblica sicurezza ogni trasferimento del proprio domicilio o dimora abituale, entro dieci giorni dal trasferimento stesso, salvo che abbiano richiesto ed ottenuto l'iscrizione nell'anagrafe del comune di nuova residenza.

4. Nei casi previsti dal comma 3, l'autorità di pubblica sicurezza, qualora nulla osti, annota sul permesso di soggiorno la variazione di domicilio o di dimora, dandone immediata comunicazione al questore.

5. Il permesso di soggiorno può avere la durata di un anno, fatti salvi i più brevi periodi stabiliti in accordi internazionali o indicati nel visto di ingresso, e può essere prorogato o rinnovato anche per periodi superiori ad un anno. Dopo due proroghe o rinnovi il permesso di soggiorno, per motivi di lavoro o di culto, può essere rilasciato anche a tempo indeterminato. Competente alla proroga o al rinnovo è il questore nella cui provincia lo straniero ha il domicilio o abitualmente dimora.

6. Non può soggiornare in Italia lo straniero il cui permesso di soggiorno sia scaduto, revocato o annullato.

7. Il documento deve essere esibito ad ogni richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

ART. 3 - 1. I minori di anni 18, ospitati in istituti di istruzione nonché gli stranieri ricoverati in case o istituti di cura ovvero ospitati in comunità civili o religiose, riconosciute dalla legge italiana, sono dispensati dall'obbligo di presentarsi personalmente all'autorità di pubblica sicurezza.

2. Chi presiede agli istituti, case e comunità di cui al comma 1 deve far pervenire all'autorità locale di pubblica sicurezza, nel termine di otto giorni, le dichiarazioni individuali degli stranieri che intendono giovarsi delle dispense e deve notificare, entro tre giorni, all'autorità medesima, i nomi degli stranieri che lasciano l'istituto o la comunità e la località dove sono diretti.

ART. 4 - 1. Gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno hanno diritto all'iscrizione anagrafica presso il comune di residenza secondo le norme in vigore per i cittadini italiani.

2. I sindaci annotano l'iscrizione o la variazione anagrafica sul permesso di soggiorno e ne danno comunicazione, entro dieci giorni, alla questura della provincia.

3. La carta d'identità, di validità limitata alla durata del permesso di soggiorno, è rilasciata agli stranieri che hanno ottenuto l'iscrizione anagrafica di cui al comma 1, su apposito modello approvato con decreto del Ministro dell'interno.

ART. 5 - 1. La Repubblica italiana garantisce a tutti gli stranieri legalmente residenti sul proprio territorio parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani per quanto concerne l'uso dei servizi sociali e sanitari, la scuola, nonché l'accesso alla disponibilità dell'abitazione, nell'ambito delle norme che li disciplinano.

2. In particolare, allo straniero compete l'assistenza sanitaria nelle forme assicurate dallo Stato alla generalità dei cittadini, secondo le norme dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33.

3. Qualora lo straniero versi in condizioni di indigenza, è concessa l'assistenza economica e sanitaria in conformità alla Convenzione europea di assistenza sociale e medica, ratificata con legge 7 febbraio 1958, n. 385, ed alla Carta sociale europea, ratificata con legge 3 luglio 1965, n. 929.

ART. 6 - 1. Salvo quanto previsto dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante norme sulla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, gli uffici di polizia di frontiera devono respingere dalla frontiera stessa gli stranieri che non ottemperano agli obblighi di cui al comma 1 dell'articolo 1 della presente legge.

2. Gli uffici predetti devono, altresì, respingere dalla frontiera gli stranieri che siano stati espulsi e non siano in possesso della speciale autorizzazione di cui all'articolo 10 della presente legge, nonché gli stranieri che risultino segnalati come persone pericolose per la sicurezza dello Stato. Non devono, inoltre, consentire l'ingresso a coloro che risultino manifestamente sprovvisti di mezzi di sostentamento in Italia e non siano in possesso di

documentazione attestante l'impegno di un ente ad assumersi l'onere di tale sostentamento.

3. Chiunque si introduce nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni relative all'ingresso degli stranieri di cui al comma 1 dell'articolo 1 è punito con la reclusione fino a un anno e con la multa da lire 200.000 a lire 1.000.000.

4. Chiunque si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle prescrizioni sul permesso di soggiorno è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a lire 400.000.

5. Gli agenti marittimi raccomandatari che omettano di riferire all'autorità di pubblica sicurezza della presenza, a bordo di navi, di stranieri in posizione irregolare, secondo le norme di cui al comma 1 dell'articolo 1, sono soggetti alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 200.000 a lire 500.000, determinata dal prefetto. Si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale.

ART. 7 - 1. Salvo quanto disposto dall'articolo 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, chiunque, a qualsiasi titolo, dà alloggio ovvero ospita per oltre sette giorni uno straniero è tenuto a comunicarne le generalità complete all'autorità locale di pubblica sicurezza entro otto giorni. L'obbligo compete anche a chi, a qualunque titolo, dà alloggio ovvero ospita stranieri su imbarcazioni.

2. Parimenti deve procedere alla comunicazione, nel termine di otto giorni, chi comunque assume o ingaggia alle proprie dipendenze uno straniero, anche in esperimento o in prova.

3. Il datore di lavoro deve sempre specificare, nella comunicazione, l'attività cui lo straniero è adibito. Con le stesse modalità, entro il termine suddetto, il datore di lavoro deve comunicare l'avvenuta cessazione del rapporto di lavoro.

4. La comunicazione di cui ai precedenti commi deve contenere l'esatta indicazione dell'immobile in cui lo straniero è alloggiato o lavora o i dati identificativi dell'imbarcazione, le generalità complete dello straniero e gli estremi del passaporto o di altro documento equipollente nonché del permesso di soggiorno, quando prescritto, che devono essere richiesti all'interessato.

5. La comunicazione può essere effettuata anche a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento. Ai fini dell'osservanza dei termini fa fede la data della ricevuta postale.

6. Le autorità di pubblica sicurezza che hanno sede fuori del capoluogo di provincia devono trasmettere alla questura competente per territorio le comunicazioni di cui ai commi precedenti entro quarantotto ore dalla ricezione.

7. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 500.000 a lire tre milioni. La violazione è accertata dagli organi di polizia giudiziaria nonché dai vigili urbani dei comuni in cui si trova l'alloggio.

8. Il trasgressore dell'obbligo di cui ai commi 2 e 3 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 1.000.000 a lire cinque milioni per ciascun dipendente abusivo. Detta sanzione è raddoppiata quando il fatto si riferisce ad attività lavorativa, anche se in prova o in esperimento, esercitata in violazione della vigente normativa in materia di lavoro. Il datore di lavoro è altresì tenuto a sostenere le spese di viaggio per il rientro dello straniero nello Stato di appartenenza o provenienza o a rimborsarle all'erario in caso di anticipazione.

9. Se lo straniero è parente o affine della persona tenuta alla comunicazione di cui al comma 1, l'ammontare della sanzione amministrativa è ridotta a lire 100.000.

10. La competenza ad irrogare le sanzioni amministrative di cui al presente articolo spetta al prefetto. Si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale.

ART. 8 - 1. Ferme restando le disposizioni in vigore, il prefetto può vietare agli stranieri il soggiorno in comuni o in località che comunque interessano la difesa militare o la sicurezza dello Stato.

2. Tale divieto è comunicato agli stranieri per mezzo dell'autorità locale di pubblica sicurezza o col mezzo di pubblici avvisi.

3. Gli stranieri che trasgrediscono al divieto possono essere allontanati per mezzo della forza pubblica.

ART. 9 - 1. Fermo restando quanto previsto dal codice penale, dall'articolo 81 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, relativa alla disciplina sugli stupefacenti, e dall'articolo 25 della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, gli stranieri che abbiano riportato condanna per delitto possono essere espulsi dallo Stato.

2. Possono essere altresì espulsi gli stranieri denunciati all'autorità giudiziaria per i reati relativi all'ingresso e al soggiorno.

3. L'espulsione è disposta dal prefetto con decreto motivato, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria, ove lo straniero risulti sottoposto a procedimento penale. Lo straniero espulso è accompagnato alla frontiera. Del decreto viene, contestualmente all'emanazione, informato il Ministero dell'interno.

4. Il Ministro dell'interno, per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, può disporre l'espulsione e l'accompagnamento alla frontiera dello straniero di passaggio o residente nel territorio dello Stato.

5. L'espulsione prevista al comma 4 è disposta dal Ministro dell'interno con decreto motivato, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria ove lo straniero risulti sottoposto a procedimento penale. Del decreto viene data preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.

6. Le precedenti disposizioni non si applicano agli italiani non appartenenti alla Repubblica.

7. Lo straniero espulso è rinviato allo Stato di appartenenza, ovvero, quando ciò non sia possibile, allo Stato di provenienza, salvo che, a sua richiesta e per giustificati motivi, l'autorità di pubblica sicurezza non ritenga di accordargli una diversa destinazione.

ART. 10 - 1. Lo straniero espulso a norma dell'articolo 9 non può rientrare nel territorio dello Stato senza speciale autorizzazione del Ministro dell'interno.

2. Nel caso di trasgressione, lo straniero è punito con la reclusione fino ad un anno e con la multa da lire 200.000 a lire 1.000.000; è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza.

3. L'autorizzazione può essere sottoposta a termine. Lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato oltre il termine stabilito è nuovamente espulso.

ART. 11 - 1. I prefetti hanno facoltà di allontanare dal territorio dello Stato, con decreto motivato, gli stranieri che appartengono ad una delle categorie di cui

all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante norme in materia di misure di prevenzione, e successive modificazioni e integrazioni, e siano pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Possono essere altresì allontanati gli stranieri che si trovano in una delle condizioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

2. Nei confronti degli stranieri allontanati ai sensi del comma 1, il questore emette foglio di via obbligatorio. Gli stranieri non possono allontanarsi dall'itinerario ivi indicato, né presentarsi all'ufficio di polizia di frontiera loro prescritto oltre il termine fissato.

3. In caso di inosservanza, lo straniero è punito con l'arresto da uno a sei mesi; è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza. Si procede con il giudizio direttissimo.

4. Lo straniero, condannato per il reato di cui ai commi precedenti, è espulso secondo le modalità di cui ai commi 3 e 7 dell'articolo 9.

ART. 12 - 1. Quando, ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione e di allontanamento, sia necessario procedere ad accertamenti supplementari ovvero all'acquisizione di documenti o visti, su richiesta del questore, il presidente del tribunale del luogo ove si trova lo straniero ordina a quest'ultimo di permanere temporaneamente in uno dei luoghi indicati dall'autorità di pubblica sicurezza, fino al momento dell'abbandono del territorio dello Stato.

2. La misura può essere decisa, in casi di urgenza, anche dal questore, il quale ne informa, ai fini della convalida, il presidente del tribunale competente entro le quarantotto ore.

3. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al presente articolo, allo straniero si applica la pena dell'arresto fino a due anni ed è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza.

ART. 13 - 1. Le spese relative alla permanenza temporanea dello straniero di cui all'articolo 12 sono a carico del Ministero dell'interno.

2. Sono parimenti a carico del Ministero dell'interno le spese relative all'espulsione e all'allontanamento degli stranieri, allorché questi ultimi siano indigenti o comunque sprovvisti di adeguati mezzi in Italia, salvo eventuale rimborso da parte delle competenti autorità consolari. Resta fermo l'onere pecuniario previsto a carico del datore di lavoro dal comma 8 dell'articolo 7.

ART. 14 - 1. L'introduzione o il ripristino, anche a carattere temporaneo, del regime del visto d'ingresso può essere disposto, nei confronti dei cittadini di taluni Paesi, ove lo impongano esigenze relative all'ordine pubblico o alla sicurezza dello Stato.

2. Sono sempre fatte salve le norme riguardanti i cittadini degli Stati membri delle Comunità europee, nonché tutte le norme e le convenzioni internazionali concernenti l'ingresso, il soggiorno e il lavoro di stranieri in Italia e quelle relative all'esecuzione delle sentenze penali nel Paese di cui lo straniero è cittadino.

3. È altresì fatta salva la vigente normativa sui rifugiati.

ART. 15 - 1. Non sono punibili gli stranieri che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno contravvenuto alle norme sull'ingresso e il soggiorno in Italia, qualora, entro tre mesi dalla data medesima, si presentino all'autorità provinciale di pubblica sicurezza del luogo ove si trovano per chiedere il permesso di soggiorno, ovvero si allontanino spontaneamente dal territorio dello Stato.

2. L'autorità provinciale di pubblica sicurezza, qualora per lo svolgimento di determinate attività siano necessarie apposite autorizzazioni di competenza di altre amministrazioni, rilascia un permesso di soggiorno provvisorio per un periodo non superiore a sei mesi, al fine di consentire il conseguimento delle autorizzazioni occorrenti.

3. Gli stranieri che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono muniti dell'autorizzazione al soggiorno già prevista dal regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, devono, entro trenta giorni dalla scadenza, chiedere il permesso di soggiorno all'autorità provinciale di pubblica sicurezza. Qualora l'autorizzazione sia scaduta, il permesso di soggiorno deve essere richiesto entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Agli effetti degli adempimenti di cui ai precedenti commi, l'autorità provinciale di pubblica sicurezza può rilasciare il permesso di soggiorno anche in assenza dei prescritti visti d'ingresso. Nel caso di studenti stranieri il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato alla presentazione di apposita certificazione da cui risulti che l'iscrizione all'università o ad altro istituto di istruzione è stata effettuata prima della data di entrata in vigore della presente legge.

5. Non sono assoggettabili a sanzioni penali o amministrative coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno contravvenuto alle disposizioni legislative e regolamentari in materia di ospitalità, occupazione e lavoro relativo agli stranieri, qualora, entro tre mesi dalla stessa data, adempiano agli obblighi imposti dalle disposizioni medesime.

6. Lo straniero che ha ottenuto il permesso di soggiorno ai sensi del presente articolo ha diritto all'iscrizione nelle liste di collocamento, in conformità delle norme in vigore. Si prescinde dal prescritto, specifico visto.

7. Il permesso provvisorio di soggiorno di cui al comma 2 è prorogabile per un triennio e ulteriormente rinnovabile a favore dei cittadini extracomunitari che, avendo comunque esercitato, nel corso del quinquennio precedente alla data di entrata in vigore della presente legge, attività di lavoro autonomo sul territorio nazionale per un periodo complessivo non inferiore a dodici mesi, con esclusione delle libere professioni, adempiano, entro centoottanta giorni dalla predetta data, all'obbligo di iscriversi in un apposito registro da istituirsi presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura entro sessanta giorni dalla data medesima. Ai fini di tale iscrizione, l'accertamento del requisito dell'attività svolta viene effettuato da una commissione istituita presso le prefetture, presieduta dal prefetto o da un suo delegato, e composta da un rappresentante della camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e da un rappresentante del comune capoluogo di provincia.

8. Sono fatte salve le disposizioni particolari per i lavoratori subordinati extracomunitari.

ART. 16 - 1. Avverso il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno di cui al comma 1 dell'articolo 15 è ammesso, nel termine di giorni tre dalla relativa comunicazione, ricorso al prefetto.

2. Il ricorso ne sospende l'esecutività salvi i motivi di sicurezza dello Stato.

3. Il prefetto decide improrogabilmente entro quindici giorni dalla data di presentazione del ricorso, sentito il parere di apposita commissione composta dal provveditore agli studi, dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione e da un membro designato dalla giunta municipale del comune capoluogo di provincia.

4. La commissione è presieduta dal prefetto, o da un suo delegato. Le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario dell'amministrazione civile dell'interno, con qualifica non superiore a direttore di sezione o equiparata.

ART. 17 - 1. L'intitolazione del Capo I del Titolo V del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è sostituita dalla seguente: «Dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato».

2. L'intitolazione del Capo II del Titolo V del citato testo unico è sostituita dalla seguente: «Degli stranieri da espellere o da allontanare dal territorio dello Stato».

3. Gli articoli 142, 143, 145, 148, 150, 151 e 152 del predetto testo unico sono sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1, 3, 7, 8, 9, 10 e 11 della presente legge.

4. Gli articoli 2, 4, 6, 12 e 13 della presente legge vengono inseriti nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ed assumono, rispettivamente, la numerazione di 142-*bis*, 144-*bis*, 142-*ter*, 152-*bis* e 152-*ter*.

5. Sono abrogati la lettera *i)* del secondo comma dell'articolo 261, nonché gli articoli 262, 263, 264, 265, 267 e 271 del regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

6. Sono abrogati l'articolo 2 del decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, ed ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

7. Il Ministro dell'interno è autorizzato a provvedere, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'emanazione di un testo aggiornato nel quale devono essere riunite e coordinate con le norme della presente legge tutte le disposizioni dei Capi I e II del Titolo V del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, in atto rispettivamente intitolati «Del soggiorno degli stranieri nello Stato» e «Degli stranieri da espellere e da respingere dallo Stato», nonché il Titolo V del regolamento di esecuzione del citato testo unico, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, intitolato «Degli stranieri».

ART. 18 - 1. Le disposizioni normative da affiggere in trascrizione plurilingue negli alberghi e negli altri luoghi ove si dà alloggio dietro compenso sono rispettivamente gli articoli 142, 142-*bis*, 143, 144-*bis*, 148 e 149 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonché l'articolo 261 del relativo regolamento di esecuzione del predetto testo unico, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

Il commento

di Ernesto Bettinelli

«L'Italia ... in armonia con la sua antica civiltà ha sempre accolto generosamente quanti vi hanno cercato rifugio alla persecuzione ovvero occasioni di onesto lavoro e di integrazione sociale. Il flusso degli stranieri ha rappresentato e rappresenta ancora oggi un elemento prezioso per quella reciproca conoscenza che, nella storia dell'uomo, ha costituito un efficace contributo alla pace tra i popoli. L'Italia dal turismo, trae, inoltre, significative risorse per la propria economia. Porte aperte, dunque! ...».

Queste le considerazioni che aprono la relazione introduttiva al disegno di legge, presentato dal Ministro dell'interno, Scalfaro, in tema di «Nuove norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato» (doc. n. 3641, 2 aprile 1986) e in esame presso la Camera dei deputati.

È noto che l'iniziativa del Governo è stata sollecitata dall'esigenza di controllare (e circoscrivere) l'afflusso degli stranieri - soprattutto quelli provenienti dal *terzo mondo* - essenzialmente per ragioni di sicurezza interna e internazionale, in seguito al riacutizzarsi della tensione terroristica. Ciononostante, la preoccupazione di facciata è quella di dimostrare che la «nuova» disciplina proposta intende semplicemente «mettere ordine» in un settore («lacunoso e inadeguato»), tuttora regolato dal vecchio T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773).

Preliminarmente, occorre dunque considerare le linee del diritto vigente, al fine di valutare se, e in quale misura, il Governo intenda davvero mantenere le «porte aperte» agli stranieri (che *non* siano cittadini di stati membri della Comunità economica europea, ai quali continuerebbero ad applicarsi il D.P.R. 30 dicembre 1965 n. 1656, modificato dal D.P.R. 29 dicembre 1969 n. 1225 e dalla legge 4 aprile 1977 n. 127, in attuazione di sopravvenute nuove direttive C.E.E.).

Il T.U.L.P.S. del 1931 detta norme (artt. 142 e ss.) relativamente al soggiorno degli stranieri nel nostro Paese; si occupa del loro ingresso (e dei modi con cui questo è avvenuto) quasi incidentalmente (laddove autorizza i prefetti delle province di confine a respingere dalle frontiere gli stranieri che non siano in grado di dimostrare la propria identità o siano sprovvisti di mezzi finanziari). Si può pertanto ritenere che la presenza dei medesimi sul territorio nazionale costituisce un semplice presupposto di fatto che genera successivi obblighi a loro carico:

presentarsi - entro 3 giorni - all'autorità di pubblica sicurezza del luogo in cui si trovano «per dare contezza di sé» e fare dichiarazione di soggiorno (che deve essere reiterata nel caso di trasferimento di residenza ad altro comune; adempimento, questo, non necessario per chi si trattenga in Italia per diporto e per un tempo non superiore ai due mesi: nell'ipotesi è sufficiente una dichiarazione di ingresso).

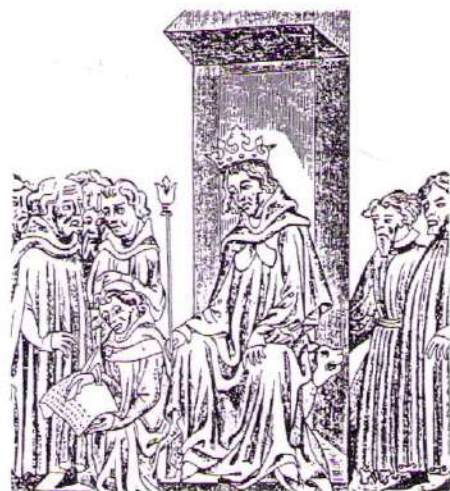
Nei confronti degli stranieri soggiornanti l'autorità di P.S. dispone normalmente di poteri limitati, volti soprattutto alla loro esatta identificazione (ove vi siano dubbi in proposito essi possono essere sottoposti a rilievi segnaletici). Al medesimo scopo sono ispirate le norme che impongono a chiunque assuma alle sue dipendenze *per qualsiasi causa* uno straniero di comunicare - entro 5 giorni dal momento dell'assunzione - all'autorità di P.S. le generalità del lavoratore, nonché il servizio a cui egli viene adibito (e, una volta che il rapporto cessi, anche l'allontanamento dello straniero e il luogo ove sia diretto devono essere notificati alla stessa autorità). Così pure la cessione della proprietà o del godimento di beni immobili a stranieri deve essere segnalata alla Pubblica sicurezza.

Quanto ai limiti alla libertà di soggiorno degli stranieri, il T.U.L.P.S. prevede solo che il prefetto possa loro vietare di dimorare in località che «interessino la difesa militare dello Stato».

L'allontanamento dei medesimi («espulsione») dal territorio dello Stato può essere disposto nel caso di condanna per delitto o in seguito a denuncia per contravvenzione alle norme già viste che regolano la loro presenza nel nostro territorio; o, ancora, per motivi di «ordine pubblico» (con provvedimento del Ministro dell'interno e con l'assenso del Presidente del Consiglio). Più recentemente - fatte salve le garanzie derivanti da convenzioni internazionali - è stata introdotta (dall'art. 25 della legge 22 maggio 1975, n. 152) un'altra ipotesi di esclusione: nei confronti degli stranieri che - a richiesta dell'autorità di P.S. - non dimostrino la sufficienza e la liceità delle fonti del proprio sostentamento in Italia.

All'attuazione e puntualizzazione di questa normativa provvedono poi gli artt. 261 e ss. del regolamento di esecuzione emanato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, che nella sostanza non si discosta dalle linee già fissate dal T.U.L.P.S.

Quali le modifiche che il disegno di legge intende introdurre alla vigente disciplina? Innanzitutto si avverte che anche l'ingresso (e non più quasi soltanto il soggiorno) degli stranieri verrebbe sottoposto a una regolamentazione più articolata e tendenzialmente più rigida. Infatti, gli uffici di polizia di frontiera *devono* respingere gli stranieri (non si considerano però tali i minori pur di nazionalità straniera in via di adozione, ai sensi dell'art. 31 della legge 4 maggio 1983, n. 184, di età inferiore agli anni 14 e accompagnati dai coniugi adottanti con cittadinanza italiana) che:

1. si presentino sforniti di passaporto valido (o documento equipollente) e - ove previsto - di visto consolare;
2. in precedenza espulsi, non siano in possesso di una speciale autorizzazione (del ministro dell'interno) ai fini del rientro nel nostro Paese;
3. risultino manifestamente sprovvisti di mezzi di sostentamento in Italia *e* non siano in possesso di documentazione attestante l'impegno di un ente ad assumersene l'onere;
4. risultino segnalati come persone pericolose per la sicurezza dello Stato (ed è questa un'ipotesi che attualmente non è esplicitamente considerata dalle norme in vigore).

Fanno da corredo a queste limitazioni altre disposizioni che comminano pene non lievi a quanti si introducano clandestinamente nel territorio dello Stato e agli agenti marittimi raccomandatari che omettano di riferire all'autorità di P.S. della presenza, a bordo di navi, di stranieri in posizione irregolare.

Si può quindi già pervenire a una prima conclusione: le porte per l'ingresso degli stranieri (non appartenenti a Stati della C.E.E.: è opportuno ricordarlo ancora) rimarrebbero certo aperte, ma si farebbero un pò più strette ... Ciò, comunque, dovrebbe consentire una condizione più favorevole (rispetto a quella di adesso) agli stranieri che riescono ad oltrepassare legittimamente i confini italiani.

Ma occorre distinguere. Il testo che si sta analizzando contempla varie situazioni soggettive:

a) *stranieri entrati nel territorio dello Stato a scopo di turismo e I) soggiornanti non oltre 30 giorni*: nessun obbligo è previsto a loro carico (cosicché per essi la disciplina risulterebbe più favorevole);

a.II) *soggiornanti per oltre 30 giorni*:

per essi è obbligatoria - entro 30 giorni - la presentazione all'autorità di P.S., del luogo in cui si trovano, per fare dichiarazione di soggiorno (e quindi ottenere il relativo permesso che viene concesso solo qualora nulla osti alla loro permanenza nello Stato, in conformità con le vigenti disposizioni di legge *e salve le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato*). Inoltre, essi devono comunicare - entro 10 giorni dal momento in cui si verifica - ogni trasferimento di domicilio o di dimora alla competente autorità di P.S. (che provvederà ad annotare le intervenute variazioni sul permesso di soggiorno). Per questa categoria di soggiornanti turisti la situazione, complessivamente, diventerebbe più onerosa;

b) *stranieri entrati nel territorio dello Stato per motivi diversi dal turismo (culto e lavoro)*: devono presentarsi all'autorità di P.S. per gli adempimenti descritti sopra alla lettera a.II) entro otto giorni e per essi valgono le medesime norme. Occorre tuttavia segnalare in questo caso innovazioni non lievi introdotte dal progetto, tenendo presente che in questa categoria di stranieri rientrano soprattutto i soggiornanti per motivi di lavoro o di culto e per un periodo molto spesso indeterminato. Ebbene, se in linea generale il permesso di soggiorno avrebbe la durata di un anno, il permesso stesso in questa ipotesi può essere prorogato o rinnovato anche per periodi superiori e dopo due proroghe o rinnovi esso può essere rilasciato (dal questore) anche a tempo indeterminato. Queste disposizioni si integrano poi con altre, che conferiscono a questi stranieri «il diritto» all'iscrizione anagrafica nel comune di residenza (al pari dei cittadini italiani) e ad ottenere, quindi, un'apposita carta di identità, seppure di validità limitata alla durata del permesso di soggiorno. Ed è ancora con riguardo (sia pure non esplicito) a questo tipo di stranieri che il disegno di legge promette loro «parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani per quanto concerne l'uso dei servizi sociali e sanitari, la scuola, l'accesso alla disponibilità dell'abitazione ...», nonché assistenza economica e sanitaria, quando gli stessi versino in condizione di indigenza (rispettandosi, così, la Convenzione europea di assistenza sociale e medica - ratificata in base alla legge 7 febbraio 1958, n. 385 - e la Carta sociale europea - ratificata in base alla legge 3 luglio 1965, n. 929);

c) *stranieri, minori di 18 anni, ospitati in istituti di istruzione; stranieri ricoverati in istituti di cura; stranieri ospitati in comunità civili o religiose riconosciute dalla legge italiana*: sono agevolati, in quanto dispensati dall'obbligo di presentarsi personalmente all'autorità di P.S. per gli adempimenti già considerati. Ai quali devono provvedere i responsabili degli istituti in questione;

d) *stranieri in posizione speciale*: sono quelli autorizzati a soggiornare nel nostro Paese *in via eccezionale* dal Ministro dell'interno, che adotta un provvedimento amministrativo *ad hoc*, ma con forza di derogare alla disciplina generale.

Uno degli scopi, dichiarato, del progetto in esame è (nella relazione introduttiva) consentire la «cognizione del movimento degli stranieri»; e, in questa prospettiva, vengono confermate (riformulandole con criteri assai più dettagliati!) le norme del T.U.L.P.S. del 1931 concernenti l'obbligo, a carico dei soggetti ospitanti, di comunicare all'autorità di P.S. le generalità degli stranieri cui si offra - a qualsiasi titolo - alloggio, lavoro e accoglienza in genere (anche su imbarcazioni). Ai trasgressori vengono comminate moderate sanzioni amministrative (pecuniarie) da irrogarsi dal prefetto (in evidente coerenza con il processo di graduale depenalizzazione culminato nella legge 24 novembre 1981, n. 689). Né si ravvisano modifiche di sostanza alle vigenti disposizioni in tema di cause di espulsione degli stranieri soggiornanti in Italia. Si può rilevare la tendenza ad accentrare la competenza di adottare provvedimenti in proposito in capo al ministro dell'interno (soprattutto quando sono in gioco motivi di ordine pubblico) e al conseguente ridimensionamento dei poteri attualmente attribuiti ai prefetti.

Così pure, rimangono pressoché eguali le limitazioni relative al soggiorno degli stranieri in località che interessano la difesa militare dello Stato e la sua *sicurezza* (ma questa è un'estensione forse non solo semantica ...).

Trascurando le disposizioni del progetto di natura transitoria (dirette al «recupero delle situazioni illegali pregresse»: *sic* nella relazione) - dettate per sanare vicende di vario genere (attinenti, in particolare, la posizione lavorativa dello straniero), non definite al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina -, è opportuno, invece, sottolineare la presenza di una norma a tutela dell'*interesse* dello straniero al soggiorno nel nostro Paese. Infatti, contro il provvedimento di «diniego» del relativo permesso è ammesso - entro due giorni dalla sua comunicazione - ricorso al prefetto; e tale impugnativa sospende l'esecutività del provvedimento (con un'eccezione, però, che rischia di non essere marginale: «... salvi i motivi di sicurezza dello Stato»). Prima di decidere («improrogabilmente entro 15 giorni dalla data di presentazione del ricorso»), il prefetto deve sentire il parere di un'apposita commissione composta

dal Provveditore agli studi, dal Direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e da un membro designato dalla Giunta municipale del capoluogo di provincia.
L'intervento di questo organo, pur ausiliario, dovrebbe avere il significato di far considerare lo straniero *meno estraneo* al territorio in cui ha iniziato il soggiorno (probabilmente per ragioni di studio o di lavoro).
Dopo aver riferito sulle linee fondamentali di questo disegno di legge, pare opportuna qualche breve valutazione conclusiva, soprattutto di ordine formale. L'intento del ministro proponente - stando a quanto si legge nella relazione introduttiva - è quello di «mettere ordine nella normativa del 1931, allineandola alle legislazioni in vigore negli altri Stati della Comunità europea, *in armonia con i principi generali garantistici del nostro ordinamento* ed in sintonia con le convenzioni internazionali, stipulate dal nostro Paese».
In realtà, l'esito è assai più modesto: si tratta in gran parte di una riformulazione (e molto spesso aggravata) delle vecchie norme del T.U.L.P.S. del 1931, aggiornata dalla razionalizzazione di prassi amministrative già operanti. Non è del resto causale che, se approvate dal Parlamento, queste «nuove» disposizioni sarebbero collocate sempre all'interno del corpo del testo unico appena citato (così infatti prevede una norma finale del progetto).
Insomma, si rimane nel campo delle leggi di ordine pubblico o - se si preferisce - «di massima sicurezza». (Tra le novità contenute nell'articolato si può anche segnalare il *repechage* di istituti non proprio liberali: il soggiorno coatto temporaneo - richiesto dal questore al Presidente del tribunale territorialmente competente e, in casi d'urgenza disposto direttamente dal questore, salvo successiva convalida giurisdizionale entro 48 ore - imposto allo straniero in attesa di espulsione; nonché il visto di ingresso nei confronti dei cittadini di taluni Paesi, ove la misura sia richiesta da ragioni di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato).
A prevalere è allora l'interesse della protezione dello Stato *dagli* stranieri, piuttosto che una maggiore tutela della loro situazione di *diritto certo* nel nostro Paese: l'amplissima e più volte rimarcata discrezionalità, accordata al Ministro dell'interno, ne è chiaro segno.
È vero che il d.d.l. contiene generalissimi richiami (quasi a confermarne l'efficacia ...) a vigenti convenzioni internazionali, ma essi, di per se stessi, non producono effetti innovativi e migliorativi. Anzi, indirettamente, mettono ancora più in luce la settorialità e parzialità della disciplina (ri) proposta, senza troppe preoccupazioni di coordinamento con altre iniziative legislative, che pur concernono aspetti essenziali dell'ingresso e del soggiorno di (talune categorie di) stranieri in Italia. Proprio recentemente - 7 maggio - presso la Camera dei deputati la Commissione lavoro (XIII) ha approvato, quasi all'unanimità, in sede legislativa un provvedimento assai notevole per la «disciplina dell'occupazione in Italia di lavoratori subordinati stranieri extracomunitari», che ha recepito e unificato i contenuti di progetti presentati da varie parti (dal Governo - doc. n. 3642 - e da esponenti di quasi tutti i gruppi parlamentari). Dovrà inoltre essere prossimamente esaminata dalla stessa Camera dei deputati una proposta di legge che reca «norme per garantire agli stranieri e agli apolidi il diritto d'asilo e l'esercizio delle libertà democratiche nel territorio della Repubblica» (doc. n. 3411, a firma di deputati comunisti), diretta a dare finalmente piena attuazione al terzo comma dell'art. 10 della Costituzione. Non è inutile ricordare che l'Italia ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo *status* dei rifugiati - resa esecutiva con la legge 24 luglio 1954, n. 722 -, ma si è avvalsa della c.d. «riserva geografica», tale da impegnare il nostro Paese solo nei confronti degli esuli di Stati europei; sicché i cittadini di Stati extraeuropei, anche se cercano di riparare in Italia perché vittime di specifiche e rilevanti persecuzioni *lato sensu* politiche, rimangono soggetti alle norme generali del T.U.L.P.S. del 1931.

Come si vede, nel nostro ordinamento fa fatica ad affermarsi la necessità di un «apparato precettivo organico», che possa sistemare in modo quanto meno non contraddittorio le varie situazioni dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri in Italia. Eppure, da tempo la più attenta dottrina ha avvertito che «le norme rilevanti sono contenute in diverse disposizioni che si caratterizzano, oltre che per la loro frammentarietà, per la circostanza che si tratta di atti normativi emanati in periodi diversi o volti a proteggere ora esigenze ed interessi statali meritevoli di prevalente tutela, ora invece esigenze di apertura verso la Comunità internazionale. Si assiste cioè ad un fenomeno abbastanza singolare: la vigenza di precetti in netto contrasto tra di loro, che sviluppano la loro operatività come monadi prive di unitaria ispirazione sistematica, che si pongono su piani ad un tempo collidenti e paralleli» (A.M. Calamia, *Ammissione ed allontanamento degli stranieri*, Giuffrè, Milano 1980, 260).